

Vereenvoudiging van formaliteiten bij surséance van betaling, wanneer het aantal schuldeisers zeer groot is

MEMORIE VAN TOELICHTING

Nr. 3

Algemeen

De Faillissementswet bevat een samenstel van regels over de wijze, waarop in een faillissement en bij een surséance van betaling de vorderingen worden ingediend en geverifieerd, vergaderingen worden uitgeschreven en daarin stemmingen worden gehouden. Nimmer heeft zich in de 65 jaar gedurende welke deze wet heeft gewerkt, een geval voorgedaan, waarin de toepassing van deze regelingen praktisch onuitvoerbaar werd ten gevolge van de omvang van het aantal crediteuren. Dit doet zich thans voor bij de aanvraag tot surséance van betaling, gedaan door de N.V. Assurantie Maatschappij Brandaris.

Afgezien nog van de duizenden lopende vorderingen wegens geleden schade, bestaan er bij deze maatschappij alleen reeds in Nederland meer dan 200 000, in het algemeen kleine, vorderingen wegens premierestitutie. De maatschappij heeft immers per 15 oktober 1961 praktisch al haar risico's beëindigd. Dit betekent dat nagenoeg al haar verzekerden die op die datum een contract lopende hadden, aanspraak hebben op restitutie van premie.

Zou men in een geval als het onderhavige alle formaliteiten, welke de Faillissementswet voorschrijft, willen vervullen, dan zou dit, daargelaten nog de daaraan verbonden kosten, een arbeid vorderen van jaren. De ondergetekende acht het met name in het geval van de N.V. Brandaris niet verantwoord de beslissing over de aanvaarding van het akkoord, dat door de schuldenaar tegelijk met de aanvraag der surséance is gedeponeerd, en van hetgeen daarop volgt, zó lang uit te stellen.

Vandaar dat bij het onderhavige wetsontwerp wordt voorgesteld in geval van surséance van betaling, wanneer het aantal schuldeisers zeer groot is, dispensatie te verlenen van een aantal formaliteiten.

De ondergetekende heeft overwogen, of het wetsvoorstel een permanente regeling zou dienen te bevatten, welke dus zou gelden in alle gevallen van faillissement en surséance van betaling waarin het aantal crediteuren een bij de wet te bepalen getal overschrijdt, dan wel kan worden volstaan met een regeling ad hoc. Hij heeft de voorkeur gegeven aan een algemene regeling, doch alleen voor de surséance van betaling. In verband met de bij dit wetsontwerp, met het oog op de surséance van de N.V. Brandaris, vereiste spoed, meende hij op dit ogenblik de regeling omtrent faillissement, waarvan wijziging hoevendien minder eenvoudig zou zijn, niet in het wetsontwerp te moeten betrekken.

Het ontwerp stelt als criterium voor de toepasselijkheid der bijzondere bepalingen, dat er meer dan 10 000 schuldeisers moeten zijn. Een dergelijk groot aantal crediteuren komt hoogst zelden voor. De bijzondere bepalingen zullen dus slechts bij hoge uitzondering kunnen worden toegepast.

Behalve artikel 281a zijn de bijzondere bepalingen niet van rechtswege toepasselijk. Voor de toepassing van de artikelen 281c—f is nodig een beschikking van de rechtbank, genomen op verzoek van de bewindvoerders.

Toelichting tot de artikelen

Artikel 281a. Artikel 214 van de Faillissementswet schrijft voor, dat de schuldenaar bij zijn verzoek om surséance van betaling een staat van baten en schulden moet overleggen, als bedoeld in artikel 96. Laatstgenoemd artikel verlangt dat op die staat de schuldeisers met naam en woonplaats en het bedrag der vorderingen van ieder hunner worden vermeld. Het schijnt de ondergetekende gerechtvaardigd, dat bij aanwezigheid van zeer veel crediteuren een vereenvoudiging van deze lijst wordt toegestaan.

Als criterium voor deze dispensatie wordt aangenomen, dat er meer dan 10 000 schuldeisers zijn. In dit stadium zal men voor de vraag, of dit geval zich voordoet, genoeg moeten nemen met de verklaring dienaangaande van de schuldenaar. Dit schijnt geen overwegend bezwaar. De schuldenaar heeft er geen belang bij het aantal schuldeisers groter te doen voorkomen dan het in werkelijkheid is.

Artikel 281b. In deze bepaling is als criterium aangenomen, dat van de aanwezigheid van meer dan 10 000 schuldeisers moet blijken. Men is in dit stadium niet meer uitsluitend afhankelijk van de verklaringen van de schuldenaar. De bewindvoerders zullen hun bevindingen aan de rechtbank kunnen mededelen en deze kan, zonder aan wettelijke bewijsregels te zijn gebonden, beoordelen of het geval zich inderdaad voordoet.

Het is niet nodig steeds van alle bijzondere bepalingen tegelijk gebruik te maken. Alleen de voorzieningen van de artikelen 281d en 281e zijn onverbrekkelijk aan elkaar gekoppeld.

Artikel 281c. Het oproepen, bij individuele brieven, van meer dan 10 000 crediteuren, is een zeer tijdrovende en kostbare zaak. Aan de andere kant is het oproepen bij brieven in dit soort gevallen min of meer overbodig. In gevallen als deze, die altijd éclatant zijn, zijn de crediteuren doorgaans reeds uit de persberichten bekend met de surséance-aanvraag en met het eventueel neergelegd zijn van een akkoord.

Het komt de ondergetekende voor, dat in deze gevallen voor het bekend maken van datum en plaats van de vergaderingen, en van de termijn voor de indiening van vorderingen, volstaan kan worden met het plaatsen van advertenties in een aantal nieuwsbladen. Dit is te gederer mogelijk, omdat in een surséance, anders dan in een faillissement, aan het niet of niet tijdig indienen van een vordering geen ander nadeel is verbonden dan dat men niet kan meestemmen over het akkoord resp. de definitieve verlening van de surséance. (Wordt tevens gebruik gemaakt van de artikelen 281d en e, dan is ook dit nadeel vervallen, omdat dan de schuldeisers geen stemrecht hebben.) Ook nadat het akkoord is aangenomen, kan men zich nog aanmelden voor een uitkering en men ontvangt dan een gelijk percentage als andere crediteuren met gelijke aanspraken.

Artikel 281d. Ook het opmaken van de lijst van erkende en betwiste schuldvorderingen is, bij aantallen als waaraan het ontwerp denkt, een zeer tijdrovend werk. Daarbij komt, dat, wil die lijst, gelijk de wet bedoelt, geschikt zijn voor raadpleging door het publiek, de namen van de crediteuren daarop alfabetisch — of volgens een ander, voor de raadpleger begrijpelijk systeem — zouden moeten worden gerangschikt. Dit maakt het werk, aan het samenstellen van de lijst verbonden, nog extra omvangrijk. In het belang van een afwikkeling van dergelijke surséances binnen een redelijke tijd meent de ondergetekende het belang van de openbaarheid dat door de lijst wordt gewaarborgd, gedeeltelijk te moeten opofferen. Volgens het ontwerp kan de rechtbank bepalen dat bepaalde soorten vorderingen, en/of vorderingen beneden een bepaald bedrag — dat niet hoger dan f 1000 zal mogen zijn — niet in de lijst zullen worden opgenomen. Er komt dus wel steeds een lijst, maar daarop zal slechts een deel van de vorderingen voorkomen. Zo zou men bij de N.V. Brandaris kunnen bepalen dat de meer dan 200 000 vorderingen wegens premierestitutie niet op de lijst zullen voorkomen. Voorts zou men, omdat ook het aantal overige vorderingen daar enige tienduizenden belooft, kunnen bepalen dat vorderingen beneden een bepaald bedrag eveneens buiten de lijst zullen blijven.

Opgemerkt zij nog, dat die crediteuren, die wensen te weten of, en tot welk bedrag, zij zelf zijn erkend, door bemiddeling van de bewindvoerders zich daarvan zullen kunnen vergewissen.

Het ontbreken van een volledige lijst van erkende schuldeisers brengt mede, dat voor het bepalen van de gekwalificeerde meerderheden, bedoeld in artikel 268, een andere oplossing moet worden gezocht. Daartoe o.a. dient artikel 281e.

Nog op enige andere plaatsen in de bepalingen over surséance speelt de lijst een rol. Bijzondere bepalingen in het onderhavige ontwerp zijn daarvoor echter niet vereist. Zo zal ook in het geval van artikel 265 lid 2 plaatsing op de lijst niet behoeven te geschieden met betrekking tot vorderingen, waaromtrent de rechtbank krachtens het onderhavige artikel heeft bepaald dat zij niet behoeven te worden opgenomen.

Voorts zal van het ontbreken van een volledige lijst het gevolg zijn, dat niet alle erkende schuldeisers voorzien worden van een executoriale titel (artikel 274).

Ten slotte zullen ten aanzien van vorderingen die niet op de lijst voorkomen, en die dus ook (nog) niet erkend zijn, de betwistingen, bedoeld in artikel 266 lid 2, niet mogelijk zijn. Deze betwistingen verliezen trouwens, wanneer de schuldeisers zelf niet kunnen stemmen een belangrijk deel van hun betekenis.

Artikel 281e. In gevallen, als in het ontwerp bedoeld, wordt het bijzonder bezwaarlijk de vergaderingen en stemmingen, bedoeld in de artikelen 218 en 265 e.v., te houden.

Weliswaar plegen de meeste crediteuren niet in persoon doch bij gemachtigden op deze vergaderingen te komen, maar men moet toch rekenen op de aanwezigheid van een zo groot aantal personen, dat het praktisch onmogelijk wordt de vergaderingen te doen verlopen op de wijze zoals de Faillissementswet zich dit voorstelt: in een betrekkelijk beperkte kring van personen en binnen een beperkte tijd.

Reeds het onderzoek der volmachten, dat normaliter een werk is van minuten, zou honderden — slecht bestede — manuren vergen. Maar vooral ondoenlijk wordt het bij de aantallen, waar het hier om gaat, voor de voor- en tegenstanders van de definitieve verlening van de surséance, resp. van het aannemen van het akkoord, om de nodige aantallen volmachten te verzamelen. Dit te meer omdat in gevallen als waarop het ontwerp het oog heeft, er welhaast steeds een zeer groot aantal crediteuren zal zijn met vorderingen tot geringe bedragen, die daarom weinig geïnteresseerd zullen zijn.

De voorgestelde bepaling geeft voor deze moeilijkheid een — het zij gezegd — radicale oplossing. De rechtbank kan een commissie van vertegenwoordiging benoemen, en deze commissie oefent het stemrecht uit. In een niet al te stringente om-

schrijving (lid 1, tweede zin) is neergelegd dat de commissie zoveel mogelijk representatief moet zijn. Opzettelijk is niet voorgeschreven dat de leden der commissie moeten worden gekozen uit de schuldeisers. Geschikte vertegenwoordigers zullen wellicht juist te vinden zijn onder hen die niet schuldeiser zijn.

Bij de voorgestelde regeling is er voor gewaakt, dat het definitief verlenen van de surséance en het aannemen van het akkoord niet gemakkelijker, maar ook niet moeilijker wordt dan in het normale geval.

Weliswaar kon niet worden vastgehouden aan de eis van niet meer dan een vierde van het bedrag tegen de definitieve verlening der surséance (artikel 218), resp. drie vierde van het bedrag vóór het aannemen van het akkoord (artikel 268), omdat de leden van de commissie uiteraard niet geacht kunnen worden een exact bedrag aan vorderingen te vertegenwoordigen, maar het vereiste van niet meer dan één derde van het aantal tegen (artikel 218), resp. twee derde van het aantal vóór (artikel 268) is, wegens het vervallen van het andere criterium, verscherpt tot niet meer dan een vierde tegen (lia 3), resp. drie vierde vóór (lid 4). Bovendien is voor de eerste vergadering waarin over het akkoord wordt gestemd, een quorum voorgeschreven.

Gezien deze regeling van het stemrecht wordt het belang voor de crediteuren, om op de vergaderingen te verschijnen, gering. Naar verwacht mag worden, zullen dus slechts betrekkelijk kleine aantallen crediteuren van deze bevoegdheid gebruik maken. Het is daarom niet noodzakelijk voorgekomen op dit punt bijzondere voorzieningen mogelijk te maken.

Wel kan, als het stemrecht uitsluitend aan de leden der commissie wordt toegekend, worden afgezien van de publieke aankondiging van de eventuele tweede vergadering waarin over het akkoord moet worden gestemd. Voldoende is, dat de leden der commissie daartoe individueel worden opgeroepen (lid 4).

Artikel 281f. Ook het doen van een uitkering aan de schuldeisers, na homologatie van een akkoord, is in de gevallen, in het ontwerp bedoeld, een zeer omvangrijk en tijdrovend werk. Ofschoon die uitkeringen geschieden nadat de surséance van betaling is geëindigd, en men dus zou kunnen zeggen dat de Faillissementswet zich daarmee niet behoeft in te laten, is het toch gewenst voorgekomen hier een zekere vereenvoudiging voor te stellen, en wel voor het geval er meer dan één uitkering zal moeten geschieden. De vereenvoudiging bestaat daarin, dat de mogelijkheid wordt geschapen bij de eerste uitkering tevens een of meer papieren aan toonder aan iedere schuldeiser te doen toekomen, en te bepalen dat betaling van de volgende uitkeringen uitsluitend door middel van deze zgn. scrips kan worden gevorderd. Dit heeft het voordeel dat na de eerste uitkering de vorderingen niet meer kunnen worden gesplitst tengevolge van vererving, alsook dat de vorderingen op eenvoudige wijze kunnen worden overgedragen; voorts behoeft de schuldenaar geen administratie meer bij te houden van adreswijzigingen van schuldeisers en van veranderingen in de persoon van de rechthebbenden.

Slotopmerking

Het spreekt vanzelf dat de voorgestelde vereenvoudigingsmogelijkheden, die alle leiden tot besparing van tijd en arbeid en dus van kosten, in het belang zijn zowel van de schuldeisers als van de schuldenaar. Dat dit niet kan worden verwezenlijkt zonder aantasting van enige waarborgen, welke de Faillissementswet voor normale gevallen geeft, is evenzeer duidelijk. De ondergetekende heeft er naar gestreefd, in het ontwerp de rechten van de crediteuren zo min mogelijk aan te tasten, en in de gevallen waarin dat onvermijdelijk was, daarvoor andere waarborgen voor een onpartijdige behandeling in de plaats te stellen.

De Minister van Justitie,
A. C. W. BEERMAN.